Gjendjet e emergjencës

01/2006



Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces

Seria e “Backgrounder”-it të DCAF-it u ofron profesionistëve paraqitje të përpikta për një shumëllojshmëri të çështjeve në fushën e qeverisjes dhe reformës së sektorit të sigurisë.

Çka është gjendja e emergjencës?

Gjendja e jashtëzakonshme buron nga një deklarim i qeverisë, që bëhet në përgjigje të një situate të jashtëzakonshme, që paraqet rrezik thelbësor për vendin.

Deklarimi mund të pezullojë disa funksione normale të qeverisë, mund t’i paralajmërojë qytetarët që të ndryshojnë sjelljen e tyre normale ose mund t’i autorizojë agjencitë qeveritare që të zbatojnë plane të përgatitjeve emergjente, si dhe të kufizojnë ose pezullojnë liritë civile dhe të drejtat e njeriut.

Nevoja për të deklaruar gjendje të jashtëzakonshme mund të lindë nga situata nga më të ndryshmet prej veprimit të armatosur kundër shtetit nga elemente të brendshme ose të jashtme, një fatkeqësie natyrore, një trazirë civile, një epidemie, një krize financiare apo ekonomike ose një greve të përgjithshme.

Gjendjet e jashtëzakonshme nuk janë ndodhi të pazakonta, posaçërisht në regjimet diktatoriale ku gjendja e jashtëzakonshme mund të zgjasë aq sa zgjat edhe vet regjimi. Në disa situata, deklarohet edhe ligji i luftës, që i jep ushtrisë autoritet më të madh për të vepruar.

Terma të tjerë për t’iu referuar gjendjeve të jashtëzakonshme janë gjendje e përjashtimit, gjendje alarmi dhe gjendje rrethimi.

Cilët janë përbërësit kryesorë të gjendjes së jashtëzakonshme?

Gjendjet e jashtëzakonshme kanë dy përbërës:

- një kornizë ligjore të përbërë nga baza kushtetuese dhe baza legjislative për gjendje të jashtëzakonshme, dhe;
- një kornizë operative që përfshin strukturën organizative dhe planet strategjike për të përballuar gjendjen e jashtëzakonshme.

Ndonëse të ndara, këta përbërës duhet të jenë të pajtueshëm; me fjalë të tjera, korniza ligjore duhet të marrë parasysh kërkesat operative dhe kërkesat operative duhet të respektojnë kornizën ligjore, përfshirë të drejtën ndërkombëtare.

Duke u përqendruar te korniza ligjore, ky material njohës merret me llogaridhënie demokratike, të drejtat e njeriut dhe sundimin e ligjit gjatë gjendjeve të jashtëzakonshme.

Pse është e rëndësishme kjo çështje?

Zbatimi i ligjit emergjent në mënyrë të pandryshueshme çon në kufizime të veprimtarisë normale ekonomike, civile ose politike dhe të të drejtave me qëllim që të jepet një zgjidhje për rrethanat e jashtëzakonshme që kanë çuar në gjendje të jashtëzakonshme. Disa kufizime mund të justifikohen plotësisht.

Në të njëjtën kohë, ekziston rreziku që qeveria ta shfrytëzojë gjendjen e emergjencës për të zbatuar kufizime të pajustifikueshme për të drejtat e njeriut dhe liritë civile, për të neutralizuar kundërshtarët politikë, për të shtyrë zgjedhjet ose për qëllime të tjera vet shërbyese që do të ishin më të vështira të zbatohen në rrethana normale.

Në disa vende, ka pasur tendencë që gjendjet e jashtëzakonshme të mbahen për vite ose madje me dekada, shumë kohë pasi ka pushuar së ekzistuari arsyeja fillestare e shpalljes së tyre.

Rreziku që një "diktaturë kushtetuese" mund të lindë nga gjendja e emergjencës nuk duhet nënvleftësuar.

Cilat parime thelbësore duhen respektuar gjatë gjendjes së jashtëzakonshme

Kushtetuta ose legjislacioni i vendit normalisht përshkruajnë rrethanat që mund të çojnë në gjendje të jashtëzakonshme, përcaktojnë procedurat që duhen ndjekur dhe përcaktojnë kufijtë e kompetencave që mund të kërkojë emergjenca ose të drejtat që mund të pezullohen. Përderisa çdo vend do të dëshironte t'i përcaktonte praktikat e tij, norma ndërkombëtare janë hartuar që mund të ofrojnë udhëzime të dobishme. Për shembull, traktatet e rëndësishme ndërkombëtare, si Konventa Evropiane e të Drejtave dhe e Lirive Themelore të Njeriut (ECHR) dhe Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike (ICCPR), përcaktojnë se shtetet duhet të respektojnë parimet në vazhdim.

- **përkohshmërinë**: kjo lidhet me natyrën e jashtëzakonshme të shpalljes së gjendjes së jashtëzakonshme;
- **rreziku i jashtëzakonshëm**: kriza duhet të paraqesë një rrezik real, aktual ose, të paktën, të afërt për bashkësinë;
- **shpallja**: gjendja e jashtëzakonshme duhet të shpallet publikisht; kjo i informon qytetarët për gjendjen ligjore dhe zvogëlon mundësinë e gjendjes të jashtëzakonshme de facto, d.m.th, një situatë në bazë të së cilës shteti kufizon të drejtat e njeriut pa e shpallur zyrtarisht gjendjen e emergjencës;
- **komunikimi**: njoftimi për masat që merren duhet t'u bëhet shteteve të tjerë dhe organizmave përkatës që monitorojnë traktatet; për shembull, në qoftë se një shtet do të shmanget nga detyrimet që ka në bazë të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut dhe

Lirive Themelore ose të Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike, atëherë duhet ta informoj Sekretarin e Përgjithshëm, përkatësisht, të Këshillit të Evropës ose të Kombeve të Bashkuara për këtë shmangie, për masat që ka marrë dhe arsyet për këtë, si dhe për përfundimin e kësaj shmangieje;

- **përpjesëtueshmëria:** masat e marra për t'iu kundërpërgjigjur krizës duhet të jenë në përpjesëtim me seriozitetin e gjendjes së jashtëzakonshme; kjo vlen për fushën e zbatimit, përmbajtjen e tyre materiale dhe kohëzgjatjen e tyre;
- **ligjshmëria:** gjatë gjendjes së jashtëzakonshme të drejtat e njeriut dhe liritë themelore duhet të respektojnë kufijtë e parashikuara nga instrumentet përkatëse të së drejtës ndërkombëtare dhe të legjislacionit vendas; për më tepër, gjendja e emergjencës nuk do të thotë pezullim i përkohshëm i sundimit të ligjit, as nuk i autorizon ata të cilët janë në pushtet që të veprojnë pa e përfillur parimin e ligjshmërisë, të cilin janë të detyruar ta respektojnë gjatë gjithë kohës.
- **paprekshmëria:** kjo lidhet me të drejtat thelbësore nga të cilat nuk mund të ketë asnjë shmangie, edhe gjatë kohëve të emergjencës.

Cilat të drejta të njeriut nuk mund të kufizohen edhe në rastin e gjendjes së jashtëzakonshme?

Disa të drejta të njeriut janë të pacenueshme në çdo rrethanë. Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore dhe Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike i përcaktojnë këto të drejta si më poshtë:

- e drejta për jetë;
- ndalimi i torturës;
- liria nga skllavëria;
- liria nga legjislacioni post facto dhe garancitë e tjera ligjore;
- e drejta për t'u njohur para ligjit;
- liria e mendimit, ndërgjegjes dhe fesë.

Komisioni i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut ka pranuar se, përveç të drejtave të pacenueshme që renditen më sipër, janë edhe disa të drejta të tjera njerëzore që nuk duhet të cenohen:

- trajtimi njerëzor i të gjithë personave të privuar nga liria;
- ndalimet e pengmarrjes dhe burgosjeve të fshehta;
- mbrojtja e të drejtave të personave që u përkasin pakicave;
- ndalimi i propagandës që nxit luftën ose urrejtjen kombëtare, racore apo fetare;
- garancitë procedurale dhe masat mbrojtëse që kanë për qëllim të sigurojnë integritetin e sistemit gjyqësor.

Çfarë kompetencash të veçanta mund të shpallen gjatë gjendjes së jashtëzakonshme?

Kompetenca të veçanta emergjente i jepen qeverisë siç parashihen në kushtetutë apo në ligje të miratuara. Shembujt e masave apo kompetencave emergjente kanë një gamë të gjerë, për shembull:

- kufizimi i lirisë së shtypit dhe ndalimi i tubimeve publike;
- dislokimi në vend i forcave të armatosura;

- evakuimi i njerëzve nga shtëpitë dhe vendet e tyre të punës;
- bastisjet e shtëpive dhe vendeve të tjera private pa autorizim; arrestime pa akuza
- konfiskimi i pasurisë private (me ose pa kompensim) dhe/ose shkatërrimi i saj;
- rregullimi i veprimeve të ndërmarrjeve private; ndërhyrja në transaksione financiare dhe rregulla të eksportit;
- legjislacion i veçantë për të ndëshkuar mosrespektimin e rregullave të emergjencës.

Në disa vende (p.sh. Mbretëria e Bashkuar), gjatë gjendjes së jashtëzakonshme mund të ngrihen gjykata speciale, ndërsa në vende të tjera (p.sh. Gjermania), gjykatat e jashtëzakonshme janë të ndaluara.

Gjatë gjendjes së emergjencës, përgjegjësia e qeverisjes duhet të mbetet në autoritetet civile në nivel lokal dhe kombëtar. Forcat e sigurisë ndihmojnë autoritetet civile duke luajtur një rol përkrahës.

Çfarë mekanizmash dhe mënyra mund të kontribuojnë në mbrojtjen nga keqpërdorimi i kompetencave të jashtëzakonshme ?

Roli i Parlamentit

Shumica e sistemeve ligjore sigurojnë që ekzekutivi të mos ketë autoritetin e vetëm për të shpallur gjendjen e emergjencës dhe parashikojnë ratifikim nga ana e Parlamentit të vendimit të ekzekutivit - shpeshherë, me votim të kualifikuar. Si rregull, qeveritë, e kontrolluara nga Parlamenti, duhet të japin një justifikim të mirë arsyetuar si për vendimin e tyre për të deklaruar gjendjen e emergjencës ashtu edhe për masat e veçanta për zgjidhjen e situatës.

Shumica e Parlamenteve gjithashtu kanë kompetencën që të shqyrtojnë gjendjen e jashtëzakonshme në intervale të rregullta kohore dhe ta pezullojnë atë, sipas nevojës. Ky rol i Parlamentit është veçanërisht i rëndësishëm gjatë gjendjeve të gjata të jashtëzakonshme, ku parimi i epërsisë civile mbi sektorin e sigurisë mund të rrezikohet.

Cilado qoftë gjendja e emergjencës, kompetencat e kontrollueshmërisë post hoc të Parlamentit, d.m.th. e drejta për të bërë hulumtime dhe hetime për zbatimin e kompetencave që lidhen me emergjencën, duhet të garantohen me ligj. Kjo është e rëndësishme si për vlerësimin e qëndrimit të qeverisë, ashtu edhe për përcaktimin e mësimeve të nxjerra, duke pasur parasysh emergjencat në të ardhmen.

Roli i sistemit të drejtësisë

Sistemi i drejtësisë duhet të vazhdojë të sigurojë të drejtën për një gjyq të drejtë. Ai gjithashtu duhet t'u ofrojë individëve një mjet të efektshëm për t'u ankuar në rast se zyrtarët u shkelin të drejtat e tyre të njeriut.

Për t'u mbrojtur nga shkelja e të drejtave të pacenueshme, e drejta për proces gjyqësor përpara një gjykate për çështje që lidhen me ligjshmërinë e masave të jashtëzakonshme duhet të mbrohet nëpërmjet pavarësisë së gjyqësorit.

Gjykatat mund të luajnë një rol të rëndësishëm në vendimet në lidhje me ligjshmërinë e shpalljes së gjendjes së emergjencës, si dhe në shqyrtimin e ligjshmërisë së masave të posaçme në lidhje me emergjencën.

Roli i shoqërisë civile

Gjendja e jashtëzakonshme ushtron presion shumë të madh mbi shtetin dhe shoqërinë. Për ta trajtuar atë në mënyrë të efektshme, qeveritë kanë nevojë për bashkëpunimin e qytetarëve të tyre. Çdo keqpërdorim ose kufizim i pajustifikueshëm i të drejtave të njeriut në një gjendje të tillë do ta minojë atë bashkëpunim dhe do ta bëjë më të vështirë tejkalimin e gjendjes së jashtëzakonshme. Shteti ka interes jetik që gjendjen e emergjencës ta trajtojë në një mënyrë të kontrollueshme dhe me përgjegjësi.

Roli i shteteve fqinje dhe bashkësia ndërkombëtare

Gjendjet e jashtëzakonshme mund të ndikojnë gjithashtu edhe tek marrëdhëniet e shtetit me fqinjët dhe mund të kenë implikime për bashkësinë ndërkombëtare. Të gjitha shtetet duhet të kenë interes që të sigurojnë që shpallja dhe zbatimi i gjendjes së jashtëzakonshme t'u nënshtrohen disa kufizimeve të caktuara dhe të vazhdojnë në përputhje me normat ndërkombëtare.

Bashkësia ndërkombëtare duhet të angazhohet në mënyrë aktive për të siguruar që qeveritë t'i respektojnë këto norma. Në mënyrë të veçantë, ajo duhet të punojë me qeveritë në fjalë për të siguruar një kthim të shpejtë në normalitet dhe për rivendosjen e rendit kushtetues në të cilin përsëri të drejtat mund të sigurohen në mënyrë të plotë.

Cila degë e qeverisë mund ta deklarojë gjendjen e jashtëzakonshme?

Shumica e shteteve kanë mekanizma ligjorë që rregullojnë shpalljen e gjendjes së jashtëzakonshme. Këto janë tri mënyrat më të zakonshme për sa i përket prerogativës së shpalljes së gjendjes së emergjencës:

- Ekzekutivi shpall gjendjen e emergjencës dhe është i detyruar ta informojë Parlamentin brenda një periudhe të caktuar kohe (p.sh. SHBA)
- Ekzekutivi shpall gjendjen e jashtëzakonshme, por duhet ta ratifikojë në Parlament përpara se të vazhdojë me marrjen e masave të jashtëzakonshme (p.sh. Gjermania)
- Vetë Parlamenti e shpall gjendjen e emergjencës (p.sh. Hungaria)

Tipike është që gjendja e jashtëzakonshme e fuqizon ekzekutivin të caktojë zyrtarët koordinatorë të cilët do të merren me emergjencën dhe do të shpërfillin proceset normale administrative që lidhen me miratimin e rregullave administrative.

Çështje që lidhen me të

- planifikimi i emergjencës civile
- mbikëqyrja parlamentare në fushën e sigurisë
- të drejtat e njeriut dhe sektori i sigurisë
- bashkëpunimi, bashkërendimi dhe komunikimi në sektorin e sigurisë

Informata të mëtutjeshme

Ligji organik për emergjencën
www.yalelawjournal.org/pdf/113-5/Ackerman%20FINAL.pdf

Mbikëqyrja parlamentare në fushën e sigurisë:parimet, mekanizmat dhe praktikat
http://www.dcaf.ch/oversight/

Konventa kundër Torturës dhe Trajtimit ose Ndëshkimit Tjetër Mizor, njerëzor apo Degradues
www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_cat39.htm

Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut
www.hri.org/docs/ECHR50.html

Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike (ICCPR), veçanërisht Neni 4

Seria e "Backgrounder"-it e DCAF
për Reformën në Sektorin e Sigurisë

Seria e "Backgrounder"-it e DCAF-it është përgatitur nga Grupi i Punës i DCAF-it për Reformën në Sektorin e Sigurisë, në bashkëpunim me Anëtarë të DCAF-it dhe ekspertë të jashtëm.

Numra të tjerë të "Backgrounder"-it janë të disponueshëm në adresën:
www.dcaf.ch/publications/backgrounders

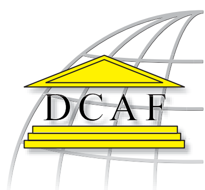
Available Backgrounders

- Challenges for Intelligence
- Intelligence Services
- Military Ombudsmen
- Multiethnic Armed Forces
- National Security Policy
- Parliamentary Committees on Defence and Security

  Parliamentary Oversight of Intelligence Services
- Private Military Companies
- States of Emergency

Forthcoming Backgrounders

- Child Soldiers
- Military Justice Systems
- OSCE Code of Conduct
- Parliaments & Defence Budgeting
- Parliaments & Security Sector Procurement
- Sending Troops Abroad
- Understanding Security Sector Reform
- Vetting for the Security Sector



Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF) punon me qeveri dhe shoqërinë civile për të nxitur dhe forcuar kontrollin demokratik dhe civil të organizatave në fushën e sigurisë, siç janë policia, agjencitë e shërbimit të fshehtë, shërbimet e sigurisë kufitare, forcat paraushtarake dhe forcat e armatosura.

Qendra bën kërkime për të përcaktuar sfidat kryesore në qeverisjen demokratike të sektorit të sigurisë dhe për të grumbulluar ato praktika që janë më së miri të përshtatshme për t'u bërë ballë këtyre sfidave. DCAF u ofron programe këshillimore dhe ndihmesë në punë praktike të gjitha palëve të interesuara dhe kryesisht qeverive, Parlamenteve, autoriteteve ushtarake dhe organizatave ndërkombëtare.

Na vizitoni në adresën: www.dcaf.ch